

香港社會政策的迴響

顏文雄 · 趙維生 · 黃威廉 合編



香港社會政策的迴響

顏文雄・趙維生・黃威廉 合編

集賢社
香港社會工作書列㊟

書名：香港社會政策的迴響
編者：鍾文雄、趙維生、黃威廉
出版：集賢社

香港軒尼詩道郵局信箱20654號

製作承印：傳真廣告印刷公司

香港譚臣道17號504室

電話：5-8611613

版次：一九八七年二月初版

版權所有·請勿翻印

封面設計：李啓文

製作顧問：何錦階

定價：HK\$38.00

本書如有倒裝缺頁，請寄回出版社更換

ISBN 962-7104-14-0

前言

現今正是香港重要的發展時刻——十年後她會褪下殖民地的衣裳而重歸中國。於此轉變期間，談論有關香港將來的政治架構及「港人治港」構思的文獻有如雨後春筍，呈現百家爭鳴的局面。惟獨影响香港市民深遠的社會服務及社會政策則仍然罕受廣泛討論，尤其是有關它們的分析架構、概念及詳細運作等文章更如鳳毛麟角，使香港在此轉變過程中有如處於迷路上。

《香港社會政策的迴響》這本書的誕生，可以說是拋磚引玉之舉，並且是適時的創作，因為三位編者都希望此書能夠喚起香港人對社會政策的關注，提出適合香港轉變的民生政策。

集合了多位學者的力量及創作努力，此書提供給廣大讀者們有關社會政策的定義、分析的架構及運作的模式。除此之外，亦收集了諸位作者對其所專長的社會服務的評論文章，以求使讀者進一步明瞭社會政策的應有範疇。

我在此僅以本書獻給關心香港轉變及民生政策的人仕，與及勤奮的香港學生。願他們閱後能夠明瞭社會價值觀如何影响社會服務的發展，從而於香港的轉變歷程當中，作出適當的貢獻。

顏、趙、黃三位編者於提倡社會工作及社會政策文獻本地化的工作上，積極地播種，此書更是他們繼《香港社會工作的挑戰》後另一成果，希望能為香港社會政策的發展奠下良好的基礎。

包樂善

香港城市理工學院
社會行政學系系主任
一九八六年十二月

序

出版「香港社會政策的迴響」是一個大膽的嘗試：要跳出傳統「社會工作」，甚至是社會服務的框子，進而從一個更宏觀的，有關整體社會政策的立場與角度，分析香港社會在今後幾年與及幾十年應考慮採取的方向。這書中文章的作者，都直接、間接的與社會工作服務專業有關。照我所知，沒有一位是利用水晶球去預測未來的。但都本着工作及學術方面積累的經驗和知識，加以分析，作出一些論據，這樣大膽的嘗試，正是今日香港社會所需要的。

這本書的產生，表現了編者和作者們對香港的關愛和認同，透過他們文章的觀點，可以清楚地看到他們有着強烈的意願，希望香港不單能夠保持它的繁榮和安定，而且更能成為一個公平、正義的社會，如何去做，便是這書的一個重點。這種對香港和香港人的認同、關愛、厚望和信心，當然並非社工界的專有品，但我卻願意看見香港各方面的人仕，都有更多這方面的表現。

讀者可以不同意書中作者的觀點，甚至採取相反的立場，但難能可貴的，是作者們把自己經過深思熟慮後得來的結論公諸社

會，我相信他們並不是要求香港或其他有關人仕照着他們的立論去行，而是想挑起社會人仕的關注，引起更為廣泛的討論和研究，經過對話和爭辯而達到更加合理，更適合香港的社會政策。

編者們在出版他們第一本書「香港社會工作的挑戰」時的過程和心態，我也略知一二，不但不打算賺錢，而且是準備了要貼現金。他們的心意是要為香港社會和社工，作一些實質的貢獻。可幸他們的熱誠和心血沒有白費，而在香港社會中仍有足夠的「有心人」和「識貨者」使該書能不只一版面世。現在「香港社會政策的迴響」出版在即，編者錯愛向我索稿。所以我也趁此機會把以上的話寫了下來，以此作序。

朱亮基

香港浸會學院

社會工作系系主任

一九八六年十二月

編者的話：

自從一九八四年中英兩國就香港前途達成的協議簽訂後，香港在「九七」問題發展下，逐步踏入另一個歷史階段。

回顧過去短短的兩年，有關香港政制及社會政策的諮詢文件，有如波浪一般地湧現——計有「代議政制」的綠皮書及白皮書、「檢討公屋租金政策」及「住戶資助」的諮詢文件、「三合會」報告書、醫療顧問團、教育統籌委員會的報告書及中央公積金諮詢文件等。在這樣一個注重諮詢的年代，我們應該如何着手去分析社會政策，才能提出恰當的意見？有見及此，我們三人於兩年前開始籌寫這本書。

綜觀世界各國的社會政策，無論受何種理念所影響，都不可能不影響社會的資源控制和分配。在書裏面，我們希望透過社會公平的角度去評析香港社會政策的發展，從而討論它的釐定和實施是否依循着促進社會公平的方向。我們也希望透過這書，點出社會政策與社會工作實踐的關係——我們深信：為市民利益而釐定和實施的社會政策，市民參與是必需的。

朋友們，若有到過北京天壇，可曾發覺兩樣獨特的情景。第

一是在迴音壁裏，你發出的聲音會很快被傳回到你及你鄰近參觀者的耳中。第二是雖然發出的聲音只是微絲般的細語，但也會清楚和嘹亮地迴響。上述情景正好回應我們對這本書的期望。

一九八五年三月我們三人曾合編了《香港社會工作的挑戰》，承蒙各界朋友的支持，該書能於五個月內再版，在不敢自滿的情況下，我們深切地把關注的層面由社會工作擴闊到社會政策。因為探索香港未來社會政策的出路是一個促進民主、民生及福利的重要任務。從認識、回顧和評論香港社會政策及社會服務的發展之餘，我們希望讀者能夠提出寶貴的迴響。

最後，此書的出版，我們衷心感謝參與出版工作的前輩、朋友和學生，集賢社的何錦階先生和謝國治先生及封面設計的李啟文先生。

除此之外，我們要向本書特邀的十多位作者所賜的精彩而內容豐富的文章致以萬二分的謝意，尤其是原先在本書還沒有出版前已列此書為教科書的作者。希望此書的出版能喚起關心香港民生朋友的積極討論、評析及迴響。

顏文雄、趙維生、黃威廉

一九八六年十二月

目 錄

前 言.....	包樂善	V
序.....	朱亮基	VI
編者的話.....		IX
 第一部份 社會政策的理念基礎.....		1
新保守主義的福利觀.....	黃威廉	5
馬克思及後馬克思的社會福利觀.....	顏文雄	17
從費邊改良主義看社會福利.....	趙維生	31
邁向公平的社會政策.....	楊懷曾	49
 第二部份 社會政策的分析架構.....		67
社會政策概念探索.....	趙維生	71
社會政策的分析架構.....	崔德成	85
社會政策與社會工作實踐.....	關恒生	97
 第三部份 邁向公平——香港社會服務政策評析.....		111
社會保障政策.....	周永新	115

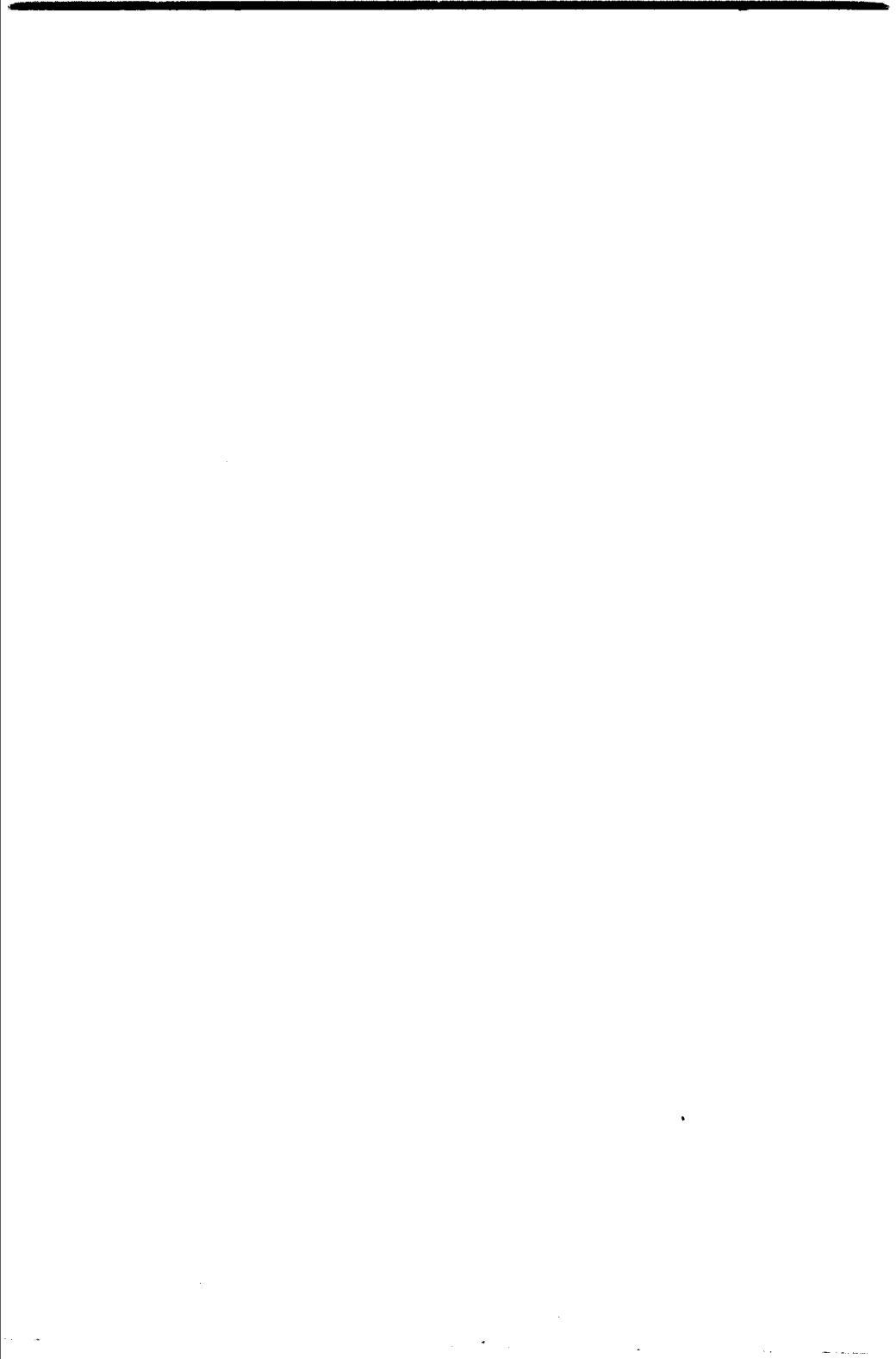
家庭服務的回顧及家庭政策的探討·····	顏文雄	127
康復政策——傷殘人仕的權利和責任·····	郭鍵勳	145
青少年犯罪政策的歷史回顧與前瞻·····	譚阜全	161
先天不足後天失調的安老服務政策·····	關銳煊	181
教育政策評析·····	楊 森	193
香港醫療衛生政策評析·····	李志輝	209
房屋政策與公平——爭辯與發展方向·····	劉國裕	231

第四部份 香港政策轉變前景與市民參與····· 255

邁向一九九七之社會政策·····	李健正	259
市民參與社會政策制訂的初探·····	莫泰基	275
「社區照顧」政策的探討和分析·····	李建賢	297
社會政策與公民權利·····	陳建強	317

第一部份

社會政策的 理念基礎



前言

社會政策理論的發展是受制於歷史，政治，經濟，社會和文化等各個因素，最終的目的是提供一套認為是可以促進社會發展的方案。不同的理論，背後是一些假設，信念，價值取向或統稱為意識形態。

在已往社會政策理論研究的漫長歲月中，在實證主義的影響下，意識形態作為研究的領域被認為是不合文法和被視為研究的禁區。在這樣的局限下，社會政策的理論化便與社會實況有很大的脫節。近年研究的一個轉捩點是從新評估實證主義對社會的了解和認知性。意識形態便再次粉墨登場。

本部收集的四篇文章是集中討論近年西方社會政策理論所持的不同意識形態和政府的角色。從新保守主義對福利的積極不介入，後馬克思主義對福利的整體性承擔，到費邊主義對福利提供的漸進式等的討論，在一個比較的角度下，都是附加社會政策在香港的發展。討論的取向是以公平和民主原則作為依歸。有關的引伸，在第四篇的文章，邁向公平的社會政策一文中，有詳盡的分析。

新保守主義的福利觀

黃威廉

前 言

究竟社會秩序應採取怎樣的方向、觀點與立場來作安排，才可以整體改善人類生活，是一般關心社會發展人仕感興趣的課題。

現今普遍存在一個現象，即世界各國依據不同主義成立政府、處理國務和透過社會秩序的安排，來表達政府對某種主義的承諾。社會服務作為社會制度的環節，隨着年代的演變，已經牢牢地與政府的角色糾纏起來。

西方社會作為社會服務提供的實驗場，經過多年來的探討和實踐，產生了一些福利理論和有關的爭論。綜合來說，現時社會服務之主要矛盾乃是環繞着政府的角色而產生。政府應該全面集體化提供社會服務，還是以最低程度作為出發點？政府應否採納制度化的福利觀，是以安全網作為綱領的剩餘福利觀？現今政府應如何再分配財富？不同類型的社會政策背後隱藏着怎樣的意識形態？

這些問題都是涉及人、社會和兩者間之道德價值。究竟近年在西方社會引起白熱化辯論的新右派或稱新保守主義（下稱新

保)，如何看待社會服務之提供？以下是作者的看法。

在討論新保的福利觀前，先交待與新保有關的背景，和保守主義與新保的分別。新保背景之資料是以英國情況作為例子。

新保的背景檔案

新保出現的時代背景是現今世界道德價值重整的混亂時局，也是人類有史以來被認為是科技最發達，和最能夠依賴科學化的判斷來解決人類問題的時代。但接二連三的事件例如越戰的教訓，西方社會解決民生問題的困境，核電廠和太空計劃的技術故障，世界性不平衡的社會和經濟發展，加上道德價值的崩潰和瓦解，因而聯想及科技並不如想像中能夠應許解決任何問題的方法，最後，對已往知識界定的意義產生懷疑和不滿〔註一〕。

在政治方面，西方近代政治發展，離不開自由民主的培育。透過討論、辯論和選舉來實踐議會民主制度的理想。在自由民主的傳統局面下，和近年大眾傳播媒介的影響，任何政黨如果要脫穎而出，除了在選舉過程中取得政權外，其主張和形象在某程度上也要同樣被普羅大眾接受。黨與黨之間要在領導權(Hegemony)競爭中勝出，政綱被接納之外，必須同時取得民意的合法化(Legitimation)地位。

自七十年代中期世界經濟衰退開始，西方資本自由民主傳統便陷入一個“歷史性破產”(Historical Bankruptcy)的光景〔註二〕。已往以福利政府主義(Welfare Statism)執政的英國，除了面對政治和經濟困境外，在社會上政府無法處理市民對失業、青少年罪案、移民、稅制和福利措施等的不滿情緒。任何政黨能夠在這樣的危機情況，針對時弊，扣緊民意，引起振奮效果，便可以乘虛而入。保守黨便在當羣衆對工黨失去信心之際，在一九七九年上台。隨後實行的政策在戴卓爾的領導下，逐步脫離戰後以來建立